

LA TRANSPARENCIA EN LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS. A 7 AÑOS DE LA LEY 19/2013

Transparency in Spanish universities. 7
years after the law 19/2013

MARÍA-PILAR COUSIDO-GONZÁLEZ¹
Universidad Complutense de Madrid

ELIAS SAID-HUNG²
Universidad Internacional de la Rioja

IGNACIO MORENO-MUÑOZ³
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

El artículo analiza el nivel de cumplimiento de la Ley 19/2013 en las universidades públicas en España, a partir de las disposiciones prácticas observadas en los portales de estas instituciones, a siete años de su puesta en marcha. El estudio, basado en tres mediciones hechas en 2015, 2017 y 2020 compara un total de 50 universidades públicas españolas, a través de un instrumento de medición diseñado y aplicado a lo largo del período observado, en el que se miden los aspectos prácticos formales (micro y macronavegación) y sustantivos de los portales web de estas instituciones públicas. Pese a la evolución favorable de la implementación de la Ley de Transparencia, durante el período estudiado, a nivel de los portales web de las instituciones públicas aquí trabajadas, hay dimensiones que siguen siendo requeridas atender para el cumplimiento pertinente de la norma vigente. Tal es el caso de la transparencia sustantiva, considerada en este trabajo, por lo que las instituciones públicas españolas analizadas deberían garantizar la exposición jerárquica de los datos expuestos en sus portales institucionales, y una mayor claridad de los procedimientos de acceso a la información dispuesta en estos escenarios digitales, entre otros aspectos, que favorezcan mayores niveles de transparencia y participación de todos sus miembros y ciudadanos, tanto las informaciones como los procesos de gestión de estas.

PALABRAS CLAVE

Universidad, Internet, Transparencia.

ABSTRACT

The article analyzes the level of compliance with Law 19/2013 in public universities in Spain, based on the applicable provisions observed in these institutions' portals, seven years after the law entered into force. The study, based on three measurements made in 2015, 2017, and 2020, compares a total of 50 Spanish public universities through a measurement tool designed and applied throughout the observed period, in which the formal (micro and macro navigation) and substantive aspects of the web portals of these public institutions are assessed. Despite the favourable evolution of the Transparency Law's implementation, during the period examined, at the level of the public institutions' web portals found out here, some dimensions still need to be addressed for the relevant compliance with the current regulation. Such is the case of substantive transparency, considered in this work. Therefore, the analyzed Spanish public institutions should guarantee

¹ Profesora acreditada titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Dirección electrónica: cousidop@ucm.es. Nº orcid: 0000-0002-4828-5901.

² Profesor acreditado titular de Ciencias Sociales de la Universidad Internacional de la Rioja, Logroño, España. Dirección electrónica: elias.said@unir.net. Nº orcid: 0000-0002-0594-5906.

³ Graduado de Comunicación Audiovisual, Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Dirección electrónica: ignacmor@ucm.es.

the hierarchical presentation of the data exposed in their websites and greater clarity of the procedures for accessing the information available in these digital scenarios, among other aspects, favouring higher levels of transparency, and participation of all their stakeholders and citizens, from the information and management processes of these ones.

KEYWORDS

Universities, Internet, Transparency.

1. Introducción

El artículo que se presenta es fruto de una investigación de largo recorrido temporal y espacialmente.

Desde el punto de vista temporal, sobre la base de una herramienta creada, y manejada, expresamente, para investigar el sector audiovisual español, en el año 2007, y que dio lugar, en un periodo de 4 años, a 3 Informes sobre la Transparencia en el Sector Audiovisual Español, el grupo consolidado de investigación TRA.BU.COM. giró su investigación sobre la transparencia hacia el sector académico, cuando el Gobierno inició la elaboración del anteproyecto de Ley de Transparencia y se supo que las universidades públicas serían consideradas sujetos obligados a transparentarse ante la sociedad.

La herramienta o documento evaluador había sido ya contrastado, por tanto, en 3 ocasiones diferentes previas, durante los estudios sobre el sector audiovisual, y lo sería en los 2 Informes sobre Transparencia en las Universidades Públicas Españolas (2015, 2017) que preceden al estudio que aquí se ofrece. Esta circunstancia originaria, junto con la lenta evolución en la respuesta de las universidades a la demanda de transparencia, como se verá, puede dar lugar, raramente, a comentarios coincidentes con los realizados en los Informes 2015 y 2017 de Transparencia en las Universidades Públicas Españolas.

Desde el punto de vista espacial, la misma herramienta se ha cedido, sucesivamente, a la Universidad de Winchester (Reino Unido), uno de cuyos grupos de investigación la utilizó para realizar un análisis comparado de universidades británicas y españolas; a UNINORTE (Colombia), en donde se realizaron dos estudios amplios y reveladores; y, finalmente, se encuentra cedida a un grupo de investigación de la Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa (Perú), que realiza, actualmente, el análisis del grado de transparencia de sus universidades.

Con el anteproyecto español de ley de transparencia en la mano, y, posteriormente, la Ley, se rehizo la herramienta que permitía valorar el grado de transparencia formal y sustantiva de los portales web de las universidades objeto de estudio. Esta herramienta mide la disposición de las universidades a la hora de responder a las solicitudes de información que se les plantean. Pero también permite valorar, a través, de las cualidades formales, y sustantivas, del portal, si las universidades están atendiendo o no a su obligación de publicar de oficio -transparencia activa- los datos jurídicos, económicos y organizativos mínimos que la norma exige y cualesquiera otros documentos de interés público.

La razón de ser del nuevo tema de estudio parecía clara para los investigadores: si la universidad pública es sujeto de transparencia, tendría que situarse a la vanguardia de la transparencia por su propia naturaleza pionera y por estar llamada a ser motor de cambios de la sociedad.

El trabajo de investigación que se ofrece aquí tiene, sobre todo, carácter descriptivo y cuantitativo por formar parte de una investigación de largo alcance en la que la fase analítica vendrá de la mano de la aplicación de una encuesta a los gestores académicos de los portales de transparencia en la que los propios gestores identifiquen las causas de los datos que aquí se presentan. Algunas de estas causas asoman en las respuestas dadas por las universidades a las solicitudes de información pública entre el año 2015 y el año 2020 y que por su carácter insatisfactorio fueron elevadas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España, nacido, precisamente, en 2015. Este órgano independiente desempeña el papel que el ICO tiene en el Reino Unido o que el CADA tiene en Francia. Como se verá más adelante, y ha quedado reflejado

en un artículo analítico que se presenta en la última semana de septiembre de 2021 (Madrid, UCM, 28/09/2021), entre el año 2016 y el año 2017, algunos solicitantes de información a universidades públicas realizaron un experimento: enviar la misma compleja solicitud de información a, al menos, 8 universidades públicas habiendo obtenido en todas ellas la misma respuesta: silencio administrativo.

Solo la intervención del Consejo de Transparencia, en lo que puede considerarse un recurso de apelación, previo al recurso contencioso-administrativo, permitió que la información fluyera⁴.

Puede especularse sobre la coincidencia en las respuestas: desidia, falta de confianza en los usos del solicitante, desprecio o ignorancia de la norma, opacidad centenaria, falta de entrenamiento en la gestión de las solicitudes de acceso. La investigación de largo alcance, de la que forma parte el estudio que se ofrece aquí, permitirá establecer las causas reales de los titubeos y reticencias de las universidades públicas españolas a mostrarse tal como son. Pero ese no es el fin de este estudio. Aquí buscamos identificar los datos y exponerlos, reflejando cuál es el grado actual de transparencia activa y pasiva de nuestras universidades.

Queda, por lo tanto, sentado que el análisis de la gestión de la transparencia y del derecho de acceso en la Universidad Pública española tiene sentido desde el momento en que el anteproyecto de la Ley 19/2013 permitió prever que las universidades públicas se encontrarían entre las instituciones obligadas a transparentarse ante la ciudadanía. Puesto que el artículo 2, sobre el ámbito subjetivo de la norma, las señala en su apartado 1.d) al decir que esta Ley se aplica a "(...) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas. (...) "⁵ y estando el grupo TRA.BU.COM. ("Transparencia, Buena Gobernanza y Comunicación, 931036"), promotor de este análisis, constituido por docentes e investigadores de la universidad pública española, principalmente, no es de extrañar que pareciera de interés comprobar el grado de transparencia de las 50 universidades públicas. Con todo, hay que recordar que la Ley ha exigido solo a la Administración General del Estado la creación y mantenimiento de un Portal de Transparencia (art. 10 de la Ley 19/2013). Pese a ello, progresivamente, las universidades públicas han creado sus respectivos Portales hasta el punto de que actualmente 49 de las 50 universidades públicas disponen de su propio Portal.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno permitía también a las Comunidades Autónomas que dictaran su propia Ley de Transparencia e, incluso, que crearan un órgano equivalente al estatal Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así, sucede que 14 Comunidades Autónomas disponen actualmente de dicho órgano y las 17 Comunidades cuentan con su propia Ley Autonómica de Transparencia.

Igualmente, el actual Consejo de Transparencia, con una muy corta existencia de 5 años, ha dictado ya cientos de resoluciones, de las cuales al menos 112 han tenido por objeto una solicitud de acceso a información de una universidad.

En esta investigación la transparencia universitaria es objeto de estudio en sus dos dimensiones, en el aspecto proactivo de liberación de información pública, sin necesidad de que medie solicitud alguna por parte de un particular, y en el aspecto de respuesta a una solicitud de acceso por parte de una persona.

Ambas dimensiones son los componentes, cara y cruz de la moneda, del principio de transparencia, el cual deviene componente del buen gobierno, uno de los constitutivos de la gobernanza tan en alza desde hace más de una década. Y es que hay un consenso general en que una de las condiciones del funcionamiento adecuado de las democracias es el acceso a la información, y la capacidad que tienen las instituciones, en especial, públicas, de favorecer una

⁴Véanse las resoluciones que siguen: RT 0186/2017, RT 0187/2017, RT 0188/2017, RT 0202/2017, RT 0222/2017, RT 0223/2017, RT 0224/2017, 0227/2017, todas ellas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España.

⁵ Ley N.º 19, de 2013.

mejor comprensión de las decisiones tomadas por estas, desde los diferentes roles que ejercen socialmente⁶.

Por ello, con el auge de la cibercultura, han venido asentándose términos como Open Data o Datos Abiertos, que han favorecido un aumento de la promoción de la cultura digital y la transparencia en las sociedades contemporáneas, en general⁷, términos que, a su vez, han dado fundamento a movimientos (ej. Movimiento Open), basados en la noción de la propiedad social de los datos, la transparencia de estos, así como de los procesos y las decisiones asumidas por entidades públicas y privadas⁸. Este tipo de movimientos no han estado exentos de debate, en especial, cuando se abordan aspectos como el control de los datos en abierto, los problemas de protección y la reutilización de estos para otros fines⁹; así como también, cuando se alude al doble reinado (jurídico y político) y a la promoción de la cultura de la transparencia en actores públicos y privados¹⁰, a favor de garantizar el marco constitucional del derecho y el principio de apertura de la gestión a cargo de las organizaciones, a favor de la participación y la resolución de problemas sociales¹¹, lo que contribuye a una mejora de la calidad de la democracia, desde mecanismos e instrumentos de gestión, destinados al beneficio colectivo, a través de la colaboración y co-creación entre la administración pública, el ciudadano y actores privados, en lo que se conoce como gobernanza¹². Este último concepto, articulado, a través de tres principios, a saber,

- El de proximidad, en el que las entidades públicas deben estar a cargo de la recogida de datos que ayude a una mejor priorización de las acciones llevadas a cabo por estos, a favor de los intereses ciudadanos¹³.
- El de transparencia de la administración, destinado a facilitar el acceso de la mayor cantidad de información al ciudadano para su “empoderamiento” de los temas de interés público, y un mejor control social del rendimiento de cuentas de las acciones emprendidas¹⁴.
- El de participación, orientado al establecimiento de diálogo y colaboración entre instituciones y agentes sociales (ciudadanos y sociedad civil), que mejoren el marco de legitimidad y efectividad de las acciones emprendidas por los actores públicos, desde la consolidación de los valores democráticos y la participación ciudadana¹⁵.

El creciente avance tecnológico no solo ha contribuido a la promoción de los principios antes mencionados, a partir de las posibilidades de recogida (a través de la inteligencia artificial y auge del *Blockchain*), almacenamiento y comunicación generados por internet y los recursos digitales actuales¹⁶. También ha favorecido el desarrollo de nuevas formas de entender la transparencia dentro de las administraciones públicas, al no deber ser entendida únicamente como un fin en sí mismo, sino como parte de un proceso destinado a garantizar la rendición de cuentas (responsabilidad en la gestión de recursos y la consecución de resultados con estos) de las instituciones públicas a nivel social, y como parte del proceso de evaluación de las diferentes políticas públicas aplicadas por estas¹⁷, algo que conlleva, siguiendo lo expuesto por Heald¹⁸, la divulgación de insumos, productos y resultados de servicios medibles externamente (transparencia de eventos), y la puesta en marcha de procedimientos (también medibles), que pueden ser descritos claramente si la información se encuentra disponible a nivel público (transparencia de procesos).

⁶ RUIJER et al. (2017), pp. 45-52.

⁷ FERRER-SAPENA y SÁNCHEZ-PÉREZ (2014), pp. 150-156.

⁸ YU Y ROBINSON (2012), pp. 178-208.

⁹ FARREL (2012), pp. 1-2; BATES (2012), pp. 1-12; ABELEIDA et al. (2019), pp. 149-176.

¹⁰ LEE (2012), p. 3; FARREL (2012), p. 2; GEWIN (2016), pp. 117-119.

¹¹ JOHNSON (2012), p. 2; NOVECK (2012), p. 2; IGLESIAS (2012), p. 2; MEIJER et al. (2015), pp. 501-526.

¹² GANGA et al. (2016), p. 9; CERRILLO-MARTÍNEZ (2018), pp. 1128-1135; HERNÁNDEZ (2018), pp. 143-169.

¹³ VILLORIA (2010), pp. 87-118.

¹⁴ LOURENCO (2015), pp. 323-332.

¹⁵ BAUME Y PAPADOPOULOS (2012), pp. 1-15; EVANS Y CAMPOS (2012), pp. 172-185; MCNULTY (2013), pp. 69-92.

¹⁶ DE LAAT (2017), pp. 1-17; SALKIN et al. (2017), pp. 3-23; CHOCHAN (2018), pp. 1-7; CERRILLO (2019), pp. 13-28.

¹⁷ FOX (2007), pp. 663-671; ZUCCOLOTTO Y TEIXEIRA (2019), pp. 1-75; MARTINS Y OLIVIERI (2019), pp. 1189-1202.

¹⁸ HEALD (2006), pp. 59-73.

En la actualidad, la aproximación que se hace a la transparencia, como uno de los principios asociados a la rendición de cuentas y a la gobernanza en las organizaciones públicas, ya no centra el debate solo en la difusión activa de la información, sino en la insuficiencia que pueda existir de disponibilidad y acceso a grandes volúmenes de datos¹⁹, lo que trae consigo la rendición de cuentas y la gobernanza del conjunto de instituciones públicas²⁰, incluyendo las universidades, unas instituciones que, no solo han sido testigos del auge del movimiento social en favor de la transparencia, sino en el conjunto de medidas legales destinadas para tal fin (en nuestro caso, en España), a pesar del aumento del uso del “secreto institucional” como medida de restricción del acceso a datos²¹, por motivos de seguridad nacional o protección de otros derechos (ej. derecho a la intimidad o protección de datos personales).

El grado de transparencia de una universidad puede medirse a través del espacio corporativo o institucional de su sitio web y/o de su portal de transparencia, cuando lo tenga. La frecuencia y el modo de manejar las excepciones legales al derecho de acceso a la información pública son algo a considerar. Sobre todo, si tenemos en cuenta que es el interés legítimo, público o privado, el que ha de justificar cualquier denegación de acceso²². Todo, en aras de una mejor gobernanza y en el entendido de que la transparencia es un principio que se plasma legalmente desde el derecho de acceso, mayoritariamente constitucional, y desde el deber de publicar la totalidad de información relacionada con la actividad a cargo de las universidades, de forma ágil e inmediata, para facilitar la rendición de cuentas ya aludida y el derecho de participación en la gestión académica, por parte de cualquier miembro de la comunidad educativa y de la ciudadanía. Ello, desde una mejor comprensión de cómo se está llevando a cabo la práctica de datos abiertos en los escenarios digitales institucionales (en favor de la deliberación y búsqueda de soluciones de interés ciudadano), en el contexto democrático que debería regir el desarrollo de la función social ejercida desde las instituciones públicas²³, en nuestro caso, en las universitarias públicas en España. Sobre todo, si tenemos en consideración el impacto transformador que han traído consigo las webs 2.0, tanto social como institucionalmente, en especial en lo que se refiere a la necesidad de revisar e implantar nuevas dinámicas de funcionamiento y sistemas estandarizados, que ayuden a la promoción de los rasgos que caracterizan a la cibercultura actual y a la transparencia de sus funcionamientos²⁴.

En el caso específico de las universidades, autores como Anderson, Boyles y Rainie²⁵, Roig, Mengual-Andrés y Suárez²⁶ y Connaway²⁷ han destacado el reto que tienen las instituciones de educación, ante lo expuesto hasta ahora en este trabajo, sin dejar de lado la necesidad que estas deben asumir, entonces, de promover un nuevo marco de aplicación de su identidad corporativa, basada en las relaciones que se construyen con los miembros de la comunidad que la conforman y la ciudadanía, en general, desde los diferentes canales web 2.0 que se han venido integrando en la estructura y procedimientos de información antes existentes. Algo que debería favorecer el aumento de las condiciones de transparencia, rendición de cuentas y gobernanza aquí abordados. En especial, si tenemos en consideración que desde 2013, en España entró en vigor la Ley 19/2013, con el fin de incrementar y reforzar la transparencia de toda la actividad pública desarrollada en el país, desde el reconocimiento y garantía de acceso a la información que tienen los ciudadanos de todas las actividades desarrolladas por este tipo de instituciones, así como desde el deber de difundir de oficio un cierto tipo y cantidad de informaciones. Se trata de un marco jurídico que las universidades públicas españolas han tenido que acatar, implementando medidas destinadas a su cumplimiento.

¹⁹ MEIJER (2012); ZUCCOLOTTO Y TEIXEIRA (2019), pp. 1-75; MARTINS Y OLIVIERI (2019), pp. 1189-1202.

²⁰ PINHEIRO et al. (2018), pp. 155-174.

²¹ GALISON (2012), p. 230; FRANKEL (2015), p. 1.

²² RIOFRÍO (2008), p. 138.

²³ VERHULST Y YOUNG (2016), pp. 1-56; NOVECK (2012), p. 2; RUIJER et al. (2017), pp. 45-52.

²⁴ SAID-HUNG et al. (2017), pp. 162-172; COUSIDO et al. (2017), pp. 257-265.

²⁵ ANDERSON et al. (2012), pp. 1-43.

²⁶ ROIG et al. (2014), pp. 27-41.

²⁷ CONNAWAY (2014), pp. 1-4.

2. Metodología

Este trabajo analiza el nivel de cumplimiento de la Ley 19/2013 en las universidades públicas en España, así como la evolución que han presentado estas instituciones en el momento de poner en marcha los mecanismos destinados a la transparencia de su información institucional. Para ello, se basa en un estudio cuantitativo de corte longitudinal, en el que se analizaron los portales web de 50 universidades públicas en España (tabla 1), a lo largo de los 7 años de haberse publicado esta Ley y cinco de entrada en vigor:

- 2015, a dos años de su publicación.
- 2017, a dos años de su plena entrada en vigor.
- 2020, a cinco años de su publicación.

Debe tenerse en cuenta que las preguntas que fundamentan los indicadores se han mejorado en cada Informe con el fin de que la certeza de la respuesta que obtiene el analista al estudiar el sitio web universitario sea lo mayor posible, de suerte que siempre un “sí” sea algo positivo, sinónimo de transparencia, y un “no” sea algo negativo, sinónimo de opacidad.

Igualmente conviene insistir en que el valor de la transparencia formal y el valor de la transparencia sustantiva es 50%, un lustro después de la adopción de la Ley de Transparencia, igual que en el estudio de 2017 y a diferencia del estudio de 2015. En aquel momento se estimó que las particulares circunstancias en que se producía la entrada en vigor de la norma favorecían que valiese más la transparencia formal (60%) que la sustantiva (40%).

Tabla 1. Listado de universidades públicas analizadas en 2015, 2017 y 2020.

Nombre de las universidades	
Universidad Nacional de Educación a Distancia	Universidad de Murcia
Universidad Autónoma de Barcelona	Universidad de Oviedo
Universidad Autónoma de Madrid	Universidad de Salamanca
Universidad Carlos III de Madrid	Universidad de Sevilla
Universidad Complutense de Madrid	Universidad de Valencia
Universidad de Alcalá de Henares	Universidad de Valladolid
Universidad de Alicante	Universidad de Vigo
Universidad de Almería	Universidad de Zaragoza
Universidad de Barcelona	Universidad Internacional de Andalucía
Universidad de Burgos	Universidad Internacional Menéndez Pelayo
Universidad de Cádiz	Universidad Islas Baleares
Universidad de Cantabria	Universidad Jaume I
Universidad de Castilla la Mancha	Universidad Las Palmas de Gran Canaria
Universidad de Córdoba	Universidad Miguel Hernández
Universidad de Extremadura	Universidad Pablo Olavide
Universidad de Girona	Universidad País Vasco
Universidad de Granada	Universidad Politécnica de Cartagena*
Universidad de Huelva	Universidad Politécnica de Cataluña
Universidad de Jaén	Universidad Politécnica de Madrid
Universidad de La Coruña	Universidad Politécnica de Valencia
Universidad de La Laguna (ULL)	Universidad Pompeu Fabra*
Universidad de León	Universidad Pública de Navarra
Universidad de Lleida	Universidad Rey Juan Carlos
Universidad de Málaga	Universidad Santiago de Compostela
Universitat Rovira i Virgili	Universidad de la Rioja

Fuente: Elaborado por los autores.

* Estas universidades no pudieron ser medidas en 2017, por problemas en el levantamiento de los datos en alguno de los períodos tenidos en cuenta en este trabajo.

Los cortes de los datos recabados y analizados en este trabajo ayudarán a alcanzar los objetivos propuestos en este trabajo, y se identificarán los avances que, en materia de transparencia, se han venido logrando en España, desde las instituciones de educación superior tomadas como casos de estudio.

El análisis se hace a partir de un instrumento compuesto por 102 indicadores (tabla 2), empleados en otros trabajos afines al aquí propuesto²⁸, los cuales sirven para la medición de los diferentes parámetros tenidos en consideración para el abordaje del tema planteado (tabla 3). El instrumento empleado fue validado por el grupo de investigación “Transparencia, Buena Gobernanza y Comunicación, TRA.BU.COM., 931036” de la Universidad Complutense de Madrid, España, responsable en el desarrollo de este estudio longitudinal desde 2014 (fecha en que iniciaron esta labor de medición), hasta la actualidad, además de haber sido adaptado y empleado en estudios similares, llevados a cabo en otros países, como se ha anticipado²⁹.

Como podemos observar a partir de las tablas 2 y 3, el trabajo parte de un enfoque en el que se entiende la transparencia bajo la presencia (asignando el valor 1 como evidencia) o no (asignando el valor 0 como evidencia) de diferentes parámetros de medición de su nivel, los cuales permiten tener una visión más integral del fenómeno y objetivo general propuesto en este estudio. En la práctica, los indicadores de que se compone cada parámetro explican la posición de cada universidad en cada uno de los parámetros.

De hecho, la herramienta de evaluación manejada está estructurada en dos niveles que se aplican para medir el grado de transparencia formal, por un lado, y el grado de transparencia sustantiva, por otro. El nivel 1 está formado por los parámetros identificados en la Tabla 3. El nivel 2 está formado por los indicadores de cada parámetro, hasta un total de 102, según se ha indicado.

El análisis de la transparencia formal se ha efectuado en 2 secciones diferentes, como queda reflejado arriba: micronavegación y macronavegación. La identificación de los 2 niveles y de las 2 secciones ha sido realizada por el grupo TRA.BU.COM. dirigido en esta particular tarea, en su momento, por la documentalista y profesora UCM Antonia Salvador Benítez.

En la sección de micronavegación, que revela la calidad formal del portal de transparencia, se evalúan 7 parámetros (Tabla 3); el parámetro relativo a la “calidad y volumen de la información” se mide a través de 5 indicadores, a saber, ¿hay un tratamiento documental de la información aportada por la universidad a su portal de transparencia? ¿cubren los documentos los contenidos exigidos por la Ley española? ¿está identificado el sitio universitario? ¿es completa la información? ¿se tratan sistemáticamente textos e iconos? Por su parte, el parámetro relativo a la “legibilidad y ergonomía” se articula mediante 3 indicadores: adecuación de textos e iconos a la lectura, calidad del diseño del portal, coherencia color-iconos-menús. El parámetro relativo a la “navegación y representación de la información” se centra en 10 indicadores, esto es, existencia de un sumario global, visión inmediata del sumario, calidad del sumario, accesibilidad al sumario desde cualquier sección, inexistencia de secciones aisladas, accesibilidad entre secciones diferentes del portal de transparencia, movilidad dentro de documentos extensos, accesibilidad entre documentos no relacionados jerárquicamente, existencia de índices alternativos, previsibilidad de consecuencias al actuar sobre una página. Por su parte, el parámetro relativo a la “recuperabilidad” comprende la existencia de un buscador en el portal de transparencia y la existencia de hemerotecas o bases de datos que permitan recuperar información o documentos a partir de categorías. El parámetro sobre “interactividad y computabilidad” mide la posibilidad de comunicarse telefónicamente, por correo electrónico, por correo postal, con los responsables editoriales del portal de transparencia, la efectividad de esta comunicación y la viabilidad de realizar transferencias de información. El parámetro concerniente a “descargas” determina si existe la posibilidad de descargar elementos, documentos o informaciones. Y, finalmente, el parámetro sobre “servicios adicionales” se fija en la posibilidad de descargar gráficos y otros elementos como software.

²⁸ SAID-HUNG et al. (2017), pp. 162-172; COUSIDO et al. (2017), pp. 257-265.

²⁹ BARSTOW Y JOHNSON (2016), pp. 48-59; SAID-HUNG et al. (2017), pp. 162-171.

Tabla 2. Número total de preguntas, según dimensiones analizadas para el cálculo del puntaje de transparencia en las universidades analizadas

Dimensión	Indicador	Subtotal preguntas o indicadores	Total preguntas o indicadores
Transparencia Formal	Micro navegación	50	59
	Macro navegación	9	
Transparencia Sustantiva			43
Preguntas totales			102

Fuente: Elaborado por los autores, a partir del instrumento empleado para el análisis del tema propuesto.

Tabla 3. Principales parámetros de análisis tomados para la medición de la transparencia en las universidades

Tipo de transparencia	Dimensión de análisis	Parámetros de medición
Formal	Micro navegación	Calidad y volumen de la información (relevancia, registro total y orden de la información expuesta en el portal institucional)
		Legibilidad y ergonomía del diseño web del portal institucional
		Navegación y representación de la información en el portal institucional
		Recuperabilidad de la información a través de las bases de datos del portal institucional
		Interactividad y computabilidad (vías de comunicación existentes y efectividad e interactividad del portal institucional)
		Descarga de la información en enlaces (existencia de enlaces activos en el portal institucional)
		Servicios adicionales (<i>software</i> u otros productos alternativos que la Universidad pueda proporcionar para facilitar el acceso a información desde su portal institucional)
		Macro navegación
Sustantiva		Autodescripción de la web (presencia de títulos y metaetiquetas en las páginas del portal)
		Existencia de portal de transparencia
		Portal web responde a criterios jerárquicos internos
		Datos institucionales que figuran en el portal web
		Portal web responde a criterios tecnológicos legales
		Titularidad de la información expuesta
		Categorización de la información
		Presentación de causas de denegación de acceso a información
		Advertencia relativa al acceso parcial a información
		Aclaración relativa a la no necesidad de motivar la solicitud de información
		Exposición clara de plazos de respuestas a solicitudes de información
		Información sobre el silencio denegatorio de acceso como respuesta
		Procedimiento de recurso de la respuesta a la solicitud de información
		Exposición de resoluciones dadas a solicitudes de acceso
		Exposición de sanciones a funcionarios que no faciliten acceso a documentos solicitados
Exposición de resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno		
Coste de acceso a documentos públicos de la institución analizada		

Fuente: SAID-HUNG et al. (2017), pp. 162-172; COUSIDO et al. (2017), pp. 257-265.

En la sección de macronavegación, que descubre cómo es percibido el portal de transparencia universitario por terceros, los 2 parámetros existentes se articulan a través de los siguientes indicadores: la “visibilidad y luminosidad” requiere de la existencia operativa de enlaces criteriológicamente seleccionados en el portal de transparencia y de la aparición de la universidad en la primera página de los buscadores más populares. A su vez, el parámetro de la autodescripción depende, por un lado, de que la URL de la universidad permita identificar la universidad y, por otro, de la calidad de la metainformación, tanto metadatos, como metaetiquetas.

El análisis de la transparencia sustantiva se realiza a través de 16 parámetros coincidentes en su práctica totalidad con el indicador del mismo nombre, salvo en (1) el parámetro relativo a los principios legales tecnológicos que ha de respetar la información publicada de oficio por la universidad, que se articula en 5 indicadores (claridad, accesibilidad, interoperabilidad, calidad y codificación); (2) el parámetro concerniente a los datos institucionales que deben figurar en el portal universitario de transparencia, un total de 22 informaciones, a saber, misión de la universidad, normativa general, estructura organizativa y responsables, planes y programas, evaluaciones y auditorías, respuestas a consultas particulares, normativa específica, memorias e informes de impacto normativo, documentos de obligado sometimiento a información pública, contratos y renunciaciones, datos estadísticos sobre contratos públicos, convenios, encomiendas, subcontratos y adjudicaciones, subvenciones y ayudas públicas, presupuestos y estado de ejecución, cuentas anuales, retribuciones de los máximos responsables, indemnizaciones al abandonar cargos, resoluciones de la Oficina de Conflictos de Intereses sobre incompatibilidades, Informes estadísticos sobre calidad docente, FAQs o preguntas más frecuentemente realizadas; y (3) el parámetro concerniente a la titularidad del derecho de acceso reconocida por la universidad, que se articula a través de 3 indicadores: toda persona, cualquier ciudadano, los miembros de la comunidad universitaria.

Estos indicadores se desdoblan en preguntas, en número variable, que permiten establecer el porcentaje de cumplimiento de cada indicador. Sucesivamente, el grado de cumplimiento de los indicadores que constituyen un parámetro permite fijar las debilidades y fortalezas de cada universidad tanto en relación con la transparencia formal, como en relación con la transparencia sustantiva.

Los datos recogidos en cada uno de los tipos de transparencia considerados para el abordaje del tema propuesto sirvieron para el cálculo del puntaje total de transparencia (T) de cada una de las universidades estudiadas. El valor total de la transparencia observada en cada institución universitaria analizada parte de la sumatoria asociada con la presencia de cada uno de los parámetros de medición relacionados con la transparencia formal (TF) y la transparencia sustantiva (TS).

En la medición hecha en 2015, se empleó un factor de ponderación de 0,6 y 0,4, en los datos recabados en cada uno de los tipos de transparencia considerados en tal estudio, siguiendo la fórmula indicada a continuación: $T^{2015} = (TF^{2015} * 0,6) + (TS^{2015} * 0,4)$. Ello, teniendo en cuenta la consideración hecha por el equipo investigador a cargo de este trabajo en 2015, al dar más peso inicial a los aspectos formales que sustantivos en el tema estudiado, en vista de que la aplicación de la Ley 19/2013 dispuso de dos años para su entrada en vigor (es decir, hasta 2015), a nivel de las instituciones públicas autonómicas y locales, lo que afectaba directamente, en razón de las competencias transferidas, a las universidades analizadas. El resto de las mediciones hechas (2017 y 2020) otorgaron el mismo peso a cada una de las transferencias aquí consideradas, al ya haber dos o más años de haberse aplicado la ley, de forma práctica: $T^{2017} = TF^{2017} + TS^{2017}$ y $T^{2020} = TF^{2020} + TS^{2020}$. Cada una de estas mediciones sirven para estimar el nivel de cumplimiento de la Ley 19/2013, y la evolución del tema propuesto, durante el período de cinco años considerado en este trabajo.

El cálculo de la transparencia formal (TF) y sustantiva (TS) tuvo en cuenta el siguiente procedimiento:

- Identificación de presencia o no de cada uno de los parámetros asociados a los indicadores de transparencia (formal – micronavegación y macronavegación – y sustantiva). A la presencia de cada parámetro se asigna un puntaje máximo de un punto, mientras que la no presencia no computa en el cálculo final obtenido en cada caso (100/número total de preguntas o indicadores tenidos en consideración en cada caso).
- Sumatoria de los indicadores o parámetros de transparencia tenidos en cuenta, identificados favorablemente en cada uno de los portales institucionales analizados.
- Multiplicación del puntaje relativo de las dimensiones y parámetros de medición de cada una de las transparencias analizadas (transparencia formal y sustantiva), por el número total de parámetros de medición, identificados favorablemente a su interior.

El cálculo de la transparencia formal (TF), en cada uno de los años, se hizo aplicando un coeficiente de ponderación del 0,5 a cada una de las puntuaciones generales obtenidas en la dimensión de micronavegación (MicNav) y macronavegación (MacNav). Ello, en vista de que el equipo a cargo de este estudio consideró asignar un peso igual a ambos tipos de transparencia, al estimar como igual la importancia que tiene la calidad de la información que su visibilidad, desde el portal web de cada institución analizada:

$$TF = (MicNav * 0,5) + (MacNav * 0,5)$$

El valor total del puntaje de la transparencia se hizo sobre 100 puntos, a nivel general, 50 puntos en el caso de la transparencia formal y 50 puntos, en la transparencia sustantiva, siendo estos valores indicadores de una transparencia total, en el seno de cada caso analizado. Los valores de T, TF y TS, obtenido por cada institución, fueron distribuidos en cuartiles (tabla 4), asociado a niveles discretos estimados por el equipo de investigación a cargo, para facilitar alcanzar el objetivo general propuesto.

Tabla 4. Niveles de estandarización de puntajes de transparencias calculados

Nivel	Valores
Q4 (Alto)	75 y 100 puntos
Q3 (Medio)	50 y 74 puntos
Q2 (Bajo)	25-49 puntos
Q1 (Muy bajo)	0-24 puntos

Fuente: Elaborado por los autores.

3. Resultados

A nivel de transparencia formal, si bien en 2015, el 65% de las universidades públicas analizadas se ubicaban en el Q3 de transparencia (tabla 4). Es decir, se encontraban en niveles medio en cuanto a, por ejemplo, la calidad y el volumen de la información, la legibilidad y ergonomía del diseño web de los portales institucionales que tenían, así como en la visibilidad y funcionamiento de enlaces externos; a lo largo de todo el período analizado, el avance en torno a los parámetros vinculados con esta transparencia ha sido más que destacado, ya que el 96% de las instituciones se encuentran con puntajes enmarcados en el Q4 o alto, para 2020, con un puntaje promedio (μ) de 89/100 puntos.

El crecimiento promedio interanual general, observado desde 2016 hasta 2020, ha sido de poco más de 3 puntos de mejora por institución, de los parámetros tenidos en consideración en este trabajo.

La tabla 5 nos permite ver el top5 de las universidades ubicadas en los primeros puestos, en cada año de medición, así como las instituciones con el mayor avance alcanzado durante los cinco años de medición tenidos en cuenta en este artículo. Una tabla que nos ayuda a ver cómo, por ejemplo, los datos muestran a unas universidades que, desde el comienzo y a lo largo de todo el período analizado, han mantenido planes y políticas destinadas a fortalecer la

transparencia de sus portales web, desde la entrada en vigor y aplicación obligatoria de la Ley19/2013, mientras que otras han avanzado significativamente, en los últimos años, en el tema aquí abordado, como las mostradas en dicha tabla. Entre tanto, otras han retrocedido en la forma en que muestran los gráficos y permiten el acceso a la información pública desde sus portales institucionales (ej. Universidad de Barcelona, Universidad de Alcalá de Henares, Universidad de Lleida y Universidad de Salamanca), con variaciones negativas de uno y dos dígitos (-11 a -2 puntos), durante el plazo de tiempo aquí abordado. En esta variación negativa, si tenemos en cuenta los datos de 2017 y los comparamos con 2020, se aprecia cómo, al menos en los casos destacados negativamente, la Universidad de Lleida, durante este período ha venido mejorando sus parámetros de transparencia (de 58,3/100 puntos en 2017 a 76,2/100 puntos en 2020), mientras que el resto de las instituciones ya referenciadas se ubican entre aquéllas cuya pérdida de transparencia formal ha sido más pronunciada, en los últimos tres años.

Tabla 5. Top5 de universidades públicas españolas con mayores puntajes de transparencia formal y avance, entre 2015 y 2020.

2015	2017	2020	Con mayor crecimiento en los últimos 5 años (2015-2020)	Con mayor retroceso o menor avance en los últimos 5 años (2015-2020)
Universidad de Alcalá de Henares (88,68/100 puntos)	Universidad Complutense de Madrid (94,1/100 puntos)	Universidad Las Palmas de Gran Canaria (98,3 puntos)	Universidad Pablo Olavide (+50,7 puntos)	Universidad de Barcelona (-11,94/100 puntos)
Universidad de Granada (83,74/100 puntos)	Universidad Carlos III de Madrid (94,1/100 puntos)	Universitat Rovira i Virgili (95/100 puntos)	Universidad Jaume I (+42,28 puntos)	Universidad de Alcalá de Henares (-8,68 puntos)
Universidad Autónoma de Madrid (83,31/100 puntos)	Universidad de Málaga (92,4/100 puntos)	Universidad Islas Baleares (95 puntos)	Universidad de Huelva (+33,52 puntos)	Universidad de Lleida (-4,57 puntos)
Universitat Rovira i Virgili (83,19/100 puntos)	Universidad Politécnica de Valencia (92,4/100 puntos)	Universidad Complutense de Madrid (94,91/100 puntos)	Universidad de A Coruña (+32,4 puntos)	Universidad de Salamanca (-2,83 puntos)
Universidad Carlos III de Madrid (83,18/100 puntos)	Universidad Las Palmas de Gran Canaria (91,6/100 puntos)	Universidad Autónoma de Madrid (94,91/100 puntos)	Universidad de La Laguna (+32,13 puntos)	Universidad Santiago de Compostela (+1,4 puntos)

Fuente: elaborada por los autores.

En 2015, solo 5 instituciones se ubicaban con niveles altos de transparencia formal general (Q4), con un puntaje promedio (μ) de 76/100 puntos, mientras que la mayoría se ubicaba en niveles medios o bajos (71% en Q3 y 18% en Q2). En cambio, en 2020, el 94% de las universidades públicas analizadas se encontraban en Q4, con un puntaje promedio (μ) de 84/100 puntos; quedando únicamente la Universidad de Barcelona, Universidad de Salamanca y Universidad de Lleida en niveles medios de transparencia (Q3), relacionada con la aquí abordada.

La tabla 6 nos permite ver un aumento de los niveles de transparencia formales orientados a la micronavegación de sus portales web, a nivel de las universidades que lideran esta dimensión de análisis, durante 2015, respecto a 2020. También se aprecia cómo hay universidades (ej. Universidad de Granada) cuya puesta en práctica de la Ley 19/2013 les ha

permitido consolidarse como instituciones de referencia en materia de transparencia, a partir de los resultados registrados a lo largo del período estudiado; mientras que hay otras universidades (ej. Universidad de Barcelona) que han presentado claros retrocesos en este apartado, al pasar de 66/100 puntos en 2015 a 58/100 puntos en 2020.

Tabla 6. Top5 de universidades públicas españolas con mayores puntajes de transparencia formal (micronavegación), entre 2015 y 2020.

2015	2017	2020	Con mayor crecimiento en los últimos 5 años	Con mayor retroceso o menor avance en los últimos 5 años
Universidad de Alcalá de Henares (79,3/100 puntos)	Universidad Jaume I (97,1/100 puntos)	Universidad Las Palmas de Gran Canaria (98/100 puntos)	Universidad Jaume I (+56,8 puntos)	Universidad de Barcelona (-8 puntos)
Universidad Santiago de Compostela (77,4/100 puntos)	Universidad Carlos III de Madrid (95/100 puntos)	Universidad de Jaén (96/100 puntos)	Universidad de La Laguna (+49,7 puntos)	Universidad Santiago de Compostela (+2,6 puntos)
Universidad de Vigo (76,1/100 puntos)	Universidad Complutense de Madrid (95/100 puntos)	Universidad de Zaragoza (96/100 puntos)	Universidad Pablo Olavide (48,7 puntos)	Universidad de Alcalá de Henares (+2,7 puntos)
Universidad de Granada (75,81/100 puntos)	Universidad de Granada (93,1/100 puntos)	Universidad de Granada (94/100 puntos)	Universidad de A Coruña (+44 puntos)	Universidad de Lleida (+4,1 puntos)
Universidad de Almería (75,3/100 puntos)	Universidad Politécnica de Valencia (93,1/100 puntos)	Universidad Autónoma de Barcelona (94/100 puntos)	Universidad Internacional Menéndez Pelayo (42,4 puntos)	Universidad de Almería (+6,7 puntos)

Fuente: elaborada por los autores.

A nivel de transparencia formal orientada a la macronavegación o los parámetros relacionados con la visibilidad, luminosidad y autodescripción (presencia de títulos y metaetiquetas) de los portales web de las universidades públicas españolas, la tabla 7 nos muestra una evolución positiva, si la comparamos con lo expuesto en el párrafo anterior. Lo antes descrito se aprecia, de forma generalizada, si tenemos en consideración que en 2015, el 75,5% de los portales web analizados poseían un nivel de transparencia formal (orientado a la macronavegación) alto (Q4), con un puntaje promedio (μ) de 87/100 puntos. Mientras, en 2020, el porcentaje de instituciones con este nivel se ubicó en el 90% de los casos estudiados, con un puntaje promedio (μ) de 94/100 puntos.

La tabla 7 nos permite observar también cómo la mayoría de las universidades españolas líderes contaban con el puntaje máximo posible, a nivel de transparencia formal orientada a la macronavegación. Otras instituciones han logrado aumentar este tipo de transparencia durante el período estudiado (ej. Universidad Pablo Olavide) o retroceder significativamente en ello (ej. Universidad Internacional Menéndez Pelayo).

Tabla 7. Top5 de universidades públicas españolas con mayores puntajes de transparencia formal (macronavegación), entre 2015 y 2020.

2015	2017	2020	Con mayor crecimiento en los últimos 5 años	Con mayor retroceso o menor avance en los últimos 5 años
Universidad Autónoma de Madrid (100/100 puntos)	Universidad Autónoma de Madrid (100/100 puntos)	Universidad Autónoma de Madrid (100/100 puntos)	Universidad Pablo Olavide (+58,3 puntos)	Universidad Internacional Menéndez Pelayo (-38,9 puntos)
Universidad Miguel Hernández (100/100 puntos)	Universidad Miguel Hernández (100/100 puntos)	Universidad Miguel Hernández (100/100 puntos)	Universidad de Valencia (+41,7 puntos)	Universidad de Alcalá de Henares (-33,3 puntos)
Universitat Rovira i Virgili (100/100 puntos)	Universidad de Alcalá de Henares (100/100 puntos)	Universidad Las Palmas de Gran Canaria (100/100 puntos)	Universidad País Vasco (+39 puntos)	Universidad de Extremadura (-22,2 puntos)
Universidad Complutense de Madrid (100/100 puntos)	Universidad Politécnica de Madrid (100/100 puntos)	Universidad de Málaga (100/100 puntos)	Universidad Islas Baleares (37,5 puntos)	Universidad de Murcia (-20,3 puntos)
Universidad Carlos III de Madrid (100/100 puntos)	Universidad Las Palmas de Gran Canaria (100/100 puntos)	Universitat Rovira i Virgili (100/100 puntos)	Universidad de Córdoba (+33,3 puntos)	Universidad de Salamanca (-20 puntos)

Fuente: elaborada por los autores.

En lo que se refiere al nivel de transparencia sustantiva (ej. existencia de portal de transparencia o presencia de datos institucionales), el número de universidades españolas con niveles altos (Q4) de este tipo de transparencia cobró peso solo en 2020, cuando el 57% se ubicó en dicho nivel, con un puntaje promedio (μ) de 84/100 puntos (el 41% restante se ubicó en nivel medio o Q3 y el 2% en un nivel bajo o Q2). Unos datos que distan del observado en 2015, cuando ninguna institución cumplía con el nivel antes mencionado (el 34% tenía un nivel bajo o Q2 y el 59% se situaba en el nivel muy bajo o Q1) y, en 2017, apenas eran el 20% del total estudiado en este trabajo (el 59% tenía un nivel medio o Q3 y el porcentaje restante estaba en el nivel muy bajo o Q1).

La tabla 8 también nos permite ver que hay universidades con grandes avances, en materia de transparencia formal, pero no en lo que se refiere a la transparencia sustantiva (ej. Universidad Pablo Olavide). Entretanto, otras instituciones (ej. Universidad de La Laguna o la Universidad Pública de Navarra, ubicadas en el primer y quinto puesto en 2020, respectivamente), muestran un avance significativo (con menos de 10/100 puntos en 2015, a obtener 80/100 puntos en 2020) o avance progresivo positivo (ej. Universitat Rovira i Virgili, Universidad Las Palmas de Gran Canarias o Universidad Autónoma de Madrid), de las condiciones sustantivas de sus portales web. Ello, al aumentar las obligaciones institucionales impuestas por la Ley 19/2013 desde los escenarios digitales institucionales, durante el período analizado.

Tabla 8. Top5 de universidades públicas españolas con mayores puntajes de transparencia sustantiva, entre 2015 y 2020.

2015	2017	2020	Con mayor crecimiento en los últimos 5 años	Con mayor retroceso o menor avance en los últimos 5 años
Universidad Pablo Olavide (62,18/100 puntos)	Universidad Las Palmas de Gran Canaria (88,1/100 puntos)	Universidad de La Laguna (95,3/100 puntos)	Universidad Pública de Navarra (+ 80,49 puntos)	Universidad Pablo Olavide (+2,92 puntos)
Universidad de Córdoba (56/100 puntos)	Universidad Pablo Olavide (84,2/100 puntos)	Universidad Autónoma de Madrid (93,02/100 puntos)	Universidad Complutense de Madrid (+78,13 puntos)	Universidad de Barcelona (+14,59 puntos)
Universidad de Granada (55,77/100 puntos)	Universidad Jaume I (84,1/100 puntos)	Universidad de Cantabria (93/100 puntos)	Universidad de León (+77,02 puntos)	Universidad de Granada (+16,33 puntos)
Universidad de Alcalá de Henares (51,18/100 puntos)	Universidad Santiago de Compostela (82,8/100 puntos)	Universidad de Burgos (90,7/100 puntos)	Universidad Politécnica de Madrid (+ 76,9 puntos)	Universidad Internacional de Andalucía (+25,45 puntos)
Universidad de Almería (47,77/100 puntos)	Universitat Rovira i Virgili (82,8/100 puntos)	Universidad Pública de Navarra (88,4/100 puntos)	Universidad de La Laguna (+72,39 puntos)	Universidad de Almería (+28,93 puntos)

Fuente: elaborada por los autores.

Tabla 9. Ranking de las 10 universidades públicas más transparentes en España entre 2015 y 2020

Posición en el ranking	Nivel de transparencia medido en Cuartil	Universidad	Puntaje total promedio de Transparencia*
1	Q4	Universidad de Granada	80,85
2	Q4	Universidad de Alcalá de Henares	78,53
3	Q4	Universidad Autónoma de Madrid	77,65
4	Q4	Universidad Las Palmas de Gran Canaria	77,17
5	Q4	Universidad de Córdoba	77,02
6	Q4	Universidad Carlos III de Madrid	76,47
7	Q4	Universitat Rovira i Virgili	75,85
8	Q3	Universidad Politécnica de Valencia	74,64
9	Q3	Universidad Politécnica de Madrid	74,62
10	Q3	Universidad de Málaga	74,33

Fuente: Elaborado por los autores, a partir de la sumatoria general de puntajes obtenidos por el total de universidades analizadas en este trabajo, sobre el tema abordado.

* Los puntajes aquí presentados es la media extraída de la sumatoria de los puntajes obtenidos por cada una de las 49 universidades españolas analizadas, entre el número de medidas hechas en el estudio del que se basa este trabajo (3).

En cuanto al nivel de transparencia total (tabla 9), el puntaje promedio (μ) fue de 67,60/100 puntos. En general, el nivel de transparencia total de las universidades públicas españolas es medio o Q3 (86%). Solo el 14% de las 50 instituciones analizadas superan este nivel, al ubicarse en un Q4 (entre 75 y 100 puntos posibles). Muchas de las instituciones mostradas en esta tabla lideran dimensiones de transparencia abordadas ya, en estos primeros cinco años de aplicación práctica de la Ley 19/2013 a nivel de la educación superior pública española. A pesar de ello, el nivel de transparencia de estas instituciones sigue presentando márgenes de mejoras, en especial, a nivel sustantivo.

4. Conclusiones

A siete años de su publicación y cinco de su entrada en vigor formal y total, el proceso de adición e implementación de la Ley 19/2013 ha significado un avance en la generación de mecanismos destinados a proveer transparencia de la información expuesta desde los portales institucionales asociados a las universidades públicas analizadas en este estudio. Un proceso que no ha sido total ni homogéneo, y como ya hemos mencionado, sigue habiendo margen de mejora, no solo a nivel formal (ej. calidad y volumen de la información, legibilidad y ergonomía del diseño web de sus portales); sino especialmente a nivel sustantivo, es decir, en todo lo relacionado con el desarrollo de criterios jerárquicos internos claros de la información, la exposición clara de la titularidad de la información que se muestra en ella, la aplicación de sanciones a funcionarios que dificulten (impidiendo el acceso a documentos solicitados por terceros) el proceso de transparencia institucional, el acceso a resoluciones dadas a solicitudes de acceso hechas, y datos institucionales que figuran en los portales web, entre otros aspectos. Aspectos que, inclusive, en los últimos años han venido bajando las puntuaciones asociadas al índice de transparencia aplicado en este trabajo.

Los datos nos ayudan a ver cómo desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013 en España, las distancias entre las universidades con vocación de transparencia y las que aún están transitando hacia ello se han venido acentuando en el tiempo, a pesar del carácter de obligado cumplimiento y tiempo transcurrido que tiene dicha Ley, en el escenario institucional español. Un hecho que, además, resulta interesante no solo por la lentitud con que se ha venido llevando a cabo el proceso de acatamiento de este marco normativo, sino también porque se estaría mostrando la ausencia de interés por promover la cultura digital y sacar provecho de los avances tecnológicos a favor de la transparencia en muchas de las instituciones analizadas, en los términos expuestos por autores como Ferrer-Sapena y Sánchez-Pérez³⁰, De Laat³¹, Salkin, Oner, Ustundag y Cevikcan³², Chohan³³ o Cerrillo³⁴.

El balance, así, a nivel de transparencia formal, permite detectar una progresión constante a lo largo de estos cinco años. A nivel de transparencia sustantiva, las exigencias que deben asumirse en la práctica de una correcta atención de las solicitudes de acceso y en la transparencia de oficio por parte de las universidades resultan evidentes. Sin embargo, si en 2015 eran 9 las universidades que aprobaban la transparencia sustantiva, en el año 2020 son 3 las universidades que no alcanzan el 50% de la transparencia deseable. También en este ámbito concreto hay mejora.

La valoración global, en cambio, transmite incluso la impresión de que asistimos a una regresión en el caso de las universidades peor situadas pues la distancia entre la universidad más transparente, en conjunto, y la menos transparente es 5 puntos superior a la distancia que había entre las universidades peor y mejor situadas en el año 2017.

³⁰ FERRER-SAPENA Y SÁNCHEZ-PÉREZ (2014), pp. 150-156.

³¹ DE LAAT (2017), pp. 1-17.

³² SALKIN et al. (2017), pp. 3-23.

³³ CHOHAN (2018), 1-7.

³⁴ CERRILLO (2019), pp. 13-28.

En tal contexto ha de entenderse que la creación de los portales de transparencia se haya retrasado en las universidades, que los contenidos cargados en dichos portales hayan sido meras réplicas de otros ya existentes en los sitios web de las propias universidades y que se procedía, sencillamente, a duplicar, que se hayan ignorado los procedimientos de respuesta a las solicitudes de información y la obligación de cargar en el portal las denegaciones de acceso motivadas.

Lo antes mencionado estaría condicionando la promoción social de los datos gestionados por las universidades públicas, lo que afectaría a la capacidad de hacer accesibles, socialmente, todos los procesos, procedimientos y mecanismos de gestión administrativa y académica a su cargo, en los términos establecidos por la Ley 19/2013, en comparación con otras instituciones.

La realidad mostrada por los datos expuestos en este trabajo ayudaría a entender el contexto institucional que estaría favoreciendo el retraso, por ejemplo, en la puesta en marcha de portales de transparencia desde las instituciones de educación en España, capaces de atender todas las exigencias del marco legal vigente. Un contexto marcado por muchos gestores académicos (responsables de las instituciones educativas analizadas) que no han logrado avanzar significativamente en las obligaciones de la Ley 19/2013. Lo que estaría afectando, desde las universidades españolas, a la reutilización de la información dispuesta³⁵, así como el doble reinado de la transparencia³⁶. Ello, desde la promoción de un contexto institucional que garantice un marco jurídico y político que ayude a la participación, la resolución de problemas sociales y la democracia, desde las instituciones de educación superior españolas.

Pese a los avances tecnológicos de los que hemos sido testigos en los últimos años, y las posibilidades de recogida, almacenamiento y comunicación desde los escenarios digitales actuales, los índices de transparencia observados, en los siete años analizados, nos llevan a destacar la necesidad de avanzar en la transformación de la cultura institucional de gestión de los datos e información. Algo que, podemos suponer, estaría afectando aún al nivel de acatamiento de la Ley 19/2013, en los términos expuestos por Heald³⁷, De Laat³⁸, Salkin, Oner, Ustundag y Cevikcan³⁹, Chohan⁴⁰ o Cerrillo⁴¹, quienes destacan el papel que pueden ejercer el uso de la inteligencia artificial o el *Blockchain* en las labores a cargo de las instituciones tanto públicas como privadas. Pero además, daría fundamento a la necesidad de avanzar en estudios como los aquí mostrados, que ayuden a entender mejor la evolución del proceso de adhesión al marco legal vigente, en materia de transparencia de las instituciones españolas, desde otras perspectivas, como por ejemplo, el análisis de los comportamientos (y sus posibles motivos) que tienen los gestores académicos frente a dicha disposición, más allá de los elementos que permiten ser supuestos, a partir de los datos aquí mostrados. En muy pocas palabras, podría concluirse que los gestores académicos se han visto obligados a cumplir con la norma, al menos formalmente, sin creer en su conveniencia, sin entender su finalidad y minusvalorando la trascendencia de un elemento digital, el portal de transparencia, como factor de participación y rendición de cuentas.

Estudios como el aquí realizado permiten tener una aproximación evolutiva de la puesta en marcha del marco legal tenido en cuenta en estas instituciones, insumo que puede ser de utilidad para futuras investigaciones que puedan ahondar, entre otras cosas, sobre la percepción y/o comportamiento (y sus posibles motivos) que tienen los gestores académicos frente a la cultura de la transparencia, la gobernanza y la Ley 19/2013; así como las potenciales barreras institucionales, y los factores que estarían incidiendo alrededor de lo antes expuesto.

³⁵ ABELEIDA et al. (2019), pp. 149-176.

³⁶ MEIJER et al. (2015), pp. 501-526.

³⁷ HEALD (2006), pp. 59-7.

³⁸ DE LAAT (2017), pp. 1-17.

³⁹ SALKIN et al. (2017), pp. 3-23.

⁴⁰ CHOHAN (2018), pp. 1-7.

⁴¹ CERRILLO (2019), pp. 13-28.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ABELEIDA, CAROLINA; CARVAJAL, JAVIERA; FINOL-ROMERO, LORAYNE Y MANZANO, LILIANA (2019): "Avances de la Transparencia Activa y Datos Abiertos en Gobiernos Locales: El Caso de Coquimbo y La Serena en Chile", en: *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales REIM* (Vol. 10, Núm. 20), pp. 149-176.
- ANDERSON, JANNA; BOYLES, JAN Y RAINIE, LEE (2015): "Higher Education: Experts Expect More Efficient Collaborative Environments and New Grading Schemes; They Worry about Massive Online Courses, the Shift Away". Disponible en: <http://eric.ed.gov/?id=ED534048> [visitado el 20 de octubre de 2020].
- BATES, JOE (2012): "Open data movement redux: tribes and contradictions". Disponible en: <http://goo.gl/Wqbbk>. [visitado el 12 de enero de 2021].
- BARSTOW, ROBYN Y JOHNSON, ADAM (2016): "Transparencia en la universidad: una oportunidad para liderar. Los casos de Inglaterra y España", en: *Revista Internacional de Derecho de la Comunicación y las Nuevas Tecnologías* (Vol. 20), pp. 47-59.
- BAUME, SANDRINE Y PAPADOPOULOS, YANNIS (2012): "Bentham revisited: transparency as a magic concept, its justifications and its skeptics", en: *Transatlantic Conference on Transparency Research* (Utrecht, Netherlands), pp. 1-15.
- CERRILLO-MARTÍNEZ, AGUSTÍ (2018): "Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente", en: *Profesional De La Información* (Vol. 27, Núm. 5), pp. 13-28.
- CERRILLO-MARTÍNEZ, AGUSTÍ (2019): "How can we open the black box of public administration? Transparency and Accountability in the use of algoritims", en: *Revista catalana de dret públic* (Núm. 58), pp. 13-28.
- CONNAWAY, LYNN (2014): "¿Cuál es el sentido de las bibliotecas? Un llamamiento para una evaluación centrada en el uso", en: *BiD: textos universitaris de biblioteconomia i documentació* (Núm. 32). Disponible en: <http://bid.ub.edu/es/32/connaway2.htm#stha sh.AkG1fivN.dpuf> [visitado el 11 de noviembre de 2020].
- COUSIDO-GONZÁLEZ, MARÍA-PILAR; SAID-HUNG, ELÍAS Y MONTOYA, CARLOS (2017): "La transparencia de las universidades en Colombia en Internet", en: *Revista Transinformação* (Vol. 29, Núm. 3), pp. 257-265.
- CHOHAN, USMAN (2018): "Blockchain Enhancing Political Accountability? Sierra Leone 2018", en: *SSRN*, pp. 1-7. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3147006 [visitado el 26 de septiembre de 2021].
- DE LAAT, PAUL (2017): "Algorithmic Decision-Making Based on Machine Learning from Big Data: Can Transparency Restore Accountability?", en: *Philosophy & Technology* (Vol. 31, Núm. 2), pp. 1-17.
- EVANS, ANGELA Y CAMPOS, ADRIANA (2012): "Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation", en: *Journal of Policy Analysis and Management* (Vol. 32, Núm. 1), pp. 172-185.
- FARREL, HENRY (2012): "Trish, Reiner and the politics of open data", en: *Crooked timber*. Disponible en: <http://crookedtimber.org/2012/07/04/trish-reiner-andthe-politics-of-open-data> [visitado el 23 de enero de 2021].
- FERRER-SAPENA, ANTONIA Y SÁNCHEZ-PÉREZ, ENRIQUE (2013): "Open data, big data: ¿hacia dónde nos dirigimos?", en: *Anuario ThinkEPI* (Vol. 7), pp. 150-156.
- FOX, JONATHAN (2007): "The uncertain relationship between transparency and accountability", en: *Development in Practice* (Vol. 17, Núm. 4-5), pp. 663-671.

FARRELL, HENRY (2012): "Trish, Reiner and the politics of open data", en: Crooked timber open data, pp. 30-34. Disponible en: <https://crookedtimber.org/2012/07/04/trish-reiner-and-the-politics-of-open-data/> [visitado el 26 de septiembre de 2021].

FRANKEL, MAURICE (2015): "The Official Secrets Bill 1988. Comment by the Campaign for Freedom of Information", en: Newsletter SECRETS. Disponible en: <https://www.cfoi.org.uk/pdf/SecretsNewspaperNo16.pdf> [visitado el 5 de octubre 2020].

GALISON, PETER (2012): "La eliminación del conocimiento", en: Revista de Occidente (Núm. 374-375), pp. 227-235.

GANGA-CONTRERAS, FRANCISCO Y NUÑEZ-MASCAYANO, OSMAN (2018): "Gobernanza de las organizaciones: Acercamiento conceptual a las instituciones de Educación Superior", en: Revista Espacios (Vol. 39, Núm. 17), pp. 9-23.

GARCÍA MAGARIÑO, SERGIO (2015): "Un cuestionamiento de los supuestos que vertebran la sociedad moderna en búsqueda de nuevos modelos de gobernanza: el gobierno, la sociedad civil y la empresa nadando en un mar de complejidad", en: Cuadernos de Gobierno y de Administración Pública (Vol. 2, Núm. 2), pp. 187-211.

GEWIN, VIRGINIA (2016): "Data sharing: An open mind on open data", en: Nature (Núm. 529), pp. 117-119.

HEALD, DAVID (2006): "Transparency as an instrumental value", en: Christopher Hood y David Heald (Eds.), Transparency: the key to better governance? (Oxford, England, Oxford University Press), pp. 59-73.

HERNÁNDEZ, JOSÉ (2018): "La Forma y la esencia: Efectos de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Participación Ciudadana en la Gobernanza Democrática local en Chile", en: Revista de Gestión Pública (Vol. VII, Núm. 2), pp. 143-169.

IGLESIAS, MATTHEW (2012): "Open data journalism", en: Crooked timber. Disponible en: <http://crookedtimber.org/2012/06/28/open-datajournalism> [visitado el 15 de febrero de 2020].

JOHNSON, STEVEN (2012): "Searching for John Snows", en: Crooked timber. Disponible en: <http://crookedtimber.org/2012/06/27/searching-forjohn-snows> [visitado el 15 de febrero de 2020].

LEE, TOM (2012): "Open data: better politics, winning politics... but still politics", en: Crooked timber. Disponible en: <http://crookedtimber.org/2012/07/06/open-data-betterpolitics-winning-politics-but-still-politics> [visitado el 23 de marzo de 2020].

LOURENCO, RUI (2015): "An Analysis of Open Government Portals: A Perspective of Transparency for Accountability", en: Government Information Quarterly (Vol. 32, Núm. 3), pp. 323-332.

MARTINGS, LARISSA Y OLIVIERI, CECILIA (2019): "Results-based contracts: weaknesses in transparency and low Accountability", en: Journal of Public Administration (Vol. 53, Núm. 6), pp. 1189-1202.

MCNULTY, STEPHANIE (2013): "Participatory Democracy? Exploring Peru's Efforts to Engage Civil Society in Local Governance", en: Latin American Politics and Society (Vol. 55, Núm. 3), pp. 69-92.

MEIJER, ALBERT; CURTIN, DEIRDRE Y HILLEBRANDT, MAARTEN (2012): "Open Government: connecting vision and voice", en International Review of Administrative Sciences (Núm. 78), pp. 10-29.

MEIJER, ALBERT; HART, PAUL Y WORTHY, BENJAMIN (2015): "Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework", en: Administration & Society (Vol. 50, Núm. 4), pp. 501-526.

NOVECK, BETH (2012): "Open data – The democratic imperative", en: Crooked timber. Disponible en: <http://crookedtimber.org/2012/07/05/open-data-thedemocratic-imperative> [visitado el 15 de febrero de 2015].

RIOFRÍO MARTÍNEZ-VILLALBA, JUAN CARLOS (2008): El derecho de los secretos (Bogotá, Temis).

ROIG, ROSABEL; MENGUAL-ANDRÉS, SANTIAGO Y GUERRERO, CRISTÓBAL (2014): “Assessment the pedagogical quality of the MOOC”, en: Profesorado (Vol. 18, Núm. 1), pp. 27-41.

RUIJER, ERNA; GRIMMELIKHUIJSEN, STEPHAN Y MEIJER, ALBERT (2017): “Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use”, en: Government Information Quarterly (Vol. 34), pp. 45-52.

SAID-HUNG, ELÍAS; COUSIDO-GONZÁLEZ, MARÍA-PILAR Y BERLANGA-FERNÁNDEZ, IRMA (2018): “Transparencia en las instituciones de educación superior en Colombia”, en: Profesional de la Información (Vol. 27, Núm. 1), pp. 162-172.

SALKIN, CEREN; ONER, MAHIR; USTUNDAG, ALP Y CEVIKCAN, EMRE (2017): “A Conceptual Framework for Industry 4.0”, en: Alp Ustundag y Emre Cevikcan (Eds.), Industry 4.0: Managing the Digital Transformation (Berlin, Springer), p. 3-23.

VERHULST, STEFAAN Y YOUNG, ANDREW (2016): “Open Data impact, when demand and supply meet. Key finding of the open data Impact case studies. Opgehaald van”. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3141474> [visitado el 20 de febrero de 2021]

VILLORIA, MANUEL (2010): “La Democratización de la Administración Pública: Marco Teórico”, en: Jesús Ruiz-Huerta y Manuel Villoria (Dirs.), Gobernanza Democrática y Fiscalidad (Madrid, Tecnos) pp. 87-118.

YU, HARLAN Y ROBINSON, DAVID (2012): The new ambiguity of Open Government (Estados Unidos, UCLA Law Review).

ZUCCOLOTTO, ROBSON Y TEIXEIRA, MARCO (2019): Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro (Brasília, D.F., Escola Nacional de Administração Pública).

DOCTRINA MENOR (ORGANISMOS REGULADORES)

RT 0186/2017

RT 0187/2017

RT 0188/2017

RT 0202/2017

RT 0222/2017

RT 0223/2017

RT 0224/2017

RT 0227/2017

En: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España. Disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_CCAA_ELL.html [visitado el 2 de octubre de 2021].

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

LEY 19/2013, sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Boletín Oficial del Estado, 10 de diciembre de 2013.